GOVERNANCE DEGLI STATI DI CRISI INTERNAZIONALI

Prof. Enrico Milano

Corso di Laurea Magistrale in *Governance* dell'emergenza
Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università degli Studi di Verona
Anno accademico 2015/2016

Lezione 1
Gli stati di crisi internazionali oggi:
conflitti tradizionali, guerre asimmetriche, terrorismo, crisi umanitarie, disastri naturali

Dall'analisi del titolo del corso – *Governance* degli stati di crisi internazionali – si possono comprendere le finalità del corso e i concetti fondamentali che verranno approfonditi durante le singole lezioni.

Quale è il nesso tra la *Governance* degli Stati di crisi e il diritto internazionale?

Il corso presenta il diritto internazionale come l'insieme di strumenti normativi ed istituzionali di cui si è dotata sino ad ora la Comunità Internazionale per la gestione delle crisi.

Il titolo è *Governance* degli stati di crisi internazionali, ma avrebbe potuto anche essere *Governance* internazionale degli stati di crisi.

Governance
Cosa si intende per *governance*/gestione degli stati di crisi?

"Governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behaviour, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggest activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other word, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfil their wants" (J. N. ROSENAU, *Governance, order, and change in world politics*, in J. N. ROSENAU, E. O. CZEM-PIEL (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1992, p. 4)

Governance
Cosa si intende per *governance*/gestione degli stati di crisi?

Un'altra definizione di "*governance*" è la seguente fornita dalla Banca Mondiale: "governance can be defined as the rule of the rulers, typically within a given set of rules. Governance is the ***process*** – by which authority is conferred on rulers, by which they make the rules, and by which those rules are enforced and modified".

Pertanto per comprendere il **processo** di "gestione" delle crisi è necessario *in primis* interrogarsi sulle ragioni per le quali la Comunità Internazionale – in un determinato periodo storico – sente la necessità di intraprendere un **processo normativo** che giunga alla regolamentazione della gestione delle crisi, siano esse di carattere (i) locale; (ii) internazionale *tout court* o (iii) internazionali per effetto di *spill-over*.

N.B. Il processo di codificazione in questo settore è lungi dall'essere concluso, anzi, per molti versi è ad uno stato embrionale. Esemplificativo in questo senso lo stadio embrionale del diritto internazionale dei disastri (*disaster law*) rispetto al diritto internazionale umanitario (Convenzioni di Ginevra del 1949 e Protocolli addizionali del 1977).

Governance
Cosa si intende per *governance*/gestione degli stati di crisi?

Un esempio. Il “NATO Crisis Management Process” è suddiviso in cinque fasi successive:

1. Indicazione e “warning” di crisi potenziali e attuali;
2. Valutazione di sviluppo delle crisi o potenziali conseguenze di una crisi per l’Alleanza;
3. Sviluppo di opzioni di risposta;
4. Esecuzione di operazioni previa decisione del Consiglio;
5. Termine del ruolo della NATO e ritorno alla stabilità.

Internazionalità

A. *Governance* internazionale delle crisi (caso del terremoto in Nepal del 25 aprile 2015)

L'internazionalità in questo caso si desume da **elementi estrinseci** alla crisi – che non presenta necessariamente natura internazionale, ma può essere esclusivamente locale.

L'elemento internazionale in questo e in casi ad esso analoghi si reperisce quindi:

1. nella natura internazionale degli **attori** coinvolti **nel rispondere alla crisi** (effettivo coinvolgimento della Comunità Internazionale);

2. e, quindi, nella rilevanza del **diritto internazionale** in quanto sistema normativo potenzialmente applicabile.

Internazionalità

B. *Governance* delle crisi internazionali (es. Repubblica Democratica del Congo, crisi migratoria, Ucraina, Iraq e Siria).

Premessa: non sempre esiste un confine netto tra crisi internazionali e nazionali.

L'internazionalità o l'internazionalizzazione di una crisi si desume dal **grado di internazionalità** di **elementi intrinseci** ad essa e che pertanto ne caratterizzano la natura:

- Cause (*drivers*)
- Portata
- Effetti (*impacts*)
- Attori coinvolti **nel prodursi** della crisi

Emergenza – Disastro – Crisi

- Spesso questi termini vengono utilizzati come interscambiabili, ma hanno significati diversi

- Assenza di definizioni generali e universalmente riconosciute

Emergenza

Emergenza
Etimologia: dal verbo latino emergere e (fuori) mergere (affondare, tuffare). Ciò che esce all'improvviso dalla superficie calma delle acque, e che poteva essere tanto qualcosa di bello e fortunato quanto qualcosa di pericoloso e catastrofico. La lingua corrente lo utilizza nel significato più negativo. Resta comunque decisivo un connotato: l'emergenza è improvvisa, è un parossismo, una fase acuta.

Definizione: Qualsiasi **condizione/situazione critica e transitoria** che si manifesta in conseguenza del verificarsi di un evento, di un fatto o di una circostanza che determina una situazione **pericolosa o potenzialmente pericolosa** per l'incolumità delle persone e/o dei beni e che **richiede interventi immediati, eccezionali ed urgenti** per essere gestita e riportata alla normalità.

Può essere su piccola o larga scala.

Un'emergenza può trasformarsi in disastro se rimane incontrollato. Tuttavia, non tutti i disastri sono preceduti da un'emergenza.

Pertanto **su un asse temporale immaginario** l'emergenza è una situazione che si posiziona **ex ante -** senza perciò aver prodotto i suoi effetti - rispetto all'evento calamitoso o dannoso.

emergenza ←------------evento calamitoso -----------→disastro

Riferimento normativo *stato di emergenza o alla pubblica emergenza*

Pubblica emergenza

L’esistenza di una situazione di *pubblica emergenza che minacci la vita di una nazione* è requisito fondamentale per sollevare la clausola di deroga dai trattati sui diritti umani in situazioni di emergenza. In assenza di una specifica definizione di “public emergency” nel ICCPR (Art. 14) e CEDU (Art. 15), le interpretazioni del suo significato e della sua portata sono fornite dal Comitato ONU sui diritti umani e della giurisprudenza della Corte EDU.

La Corte Europea dei diritti dell’uomo nel caso *Lawless v. Ireland*, ha qualificato la “pubblica emergenza” come “an exceptional situation of crisis or emergency which afflicts the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the community is composed”.

Questa definizione è stata ulteriormente sviluppata dalla Commissione europea per i diritti dell’uomo che ha indicato che la pubblica emergenza: 1) deve essere presente o imminente; 2) i suoi effetti devono coinvolgere l’intera nazione; 3) deve minacciare la continuità della vita sociale organizzata della comunità coinvolta; e 4) la crisi o il pericolo devono essere talmente eccezionali che le normali misure o restrizioni previste dalla Convenzione Europea per il mantenimento di sicurezza, sanità e ordine pubblico risultino completamente inadeguate.

Nel giudizio *A and others v. UK* (2009), la Corte EDU ha stabilito che gli attacchi terroristici del 9/11 e la minaccia di terrorismo costituivano un’emergenza e una minaccia all’esistenza della nazione tale da rientrare nella definizione prevista dall’art. 15 della CEDU.

Disastro

Disastro

Etimologia: parola di origine latina, composta da “dis”, che ha valore peggiorativo, e dal termine “astro”, che indica l’influsso sugli eventi un tempo attribuito agli astri; letteralmente è “il contrario degli astri”, contro le leggi del quotidiano.

Dal latino deriva anche la parola *calamitas*, *atis*. utilizzata spesso con lo stesso valore.

Definizione: all’articolo 3 del Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri (2014) la Commissione di Diritto Internazionale (CDI) propone la seguente definizione di disastro:

“Disaster means a **calamitous event or series of events** resulting in **widespread** loss of life, great human suffering and distress, or **large-scale** material or environmental damage thereby seriously disrupting the functioning of **society**”.

La nozione di disastro non ha ancora trovato una definizione normativa consensuale definitiva. La prassi di riferimento è molto frammentata e gli strumenti normativi – principalmente convenzionali bilaterali e atti di *soft law* – presentano definizioni non univoche.

Alla luce della proposta della CDI, anche rispetto a quanto accolto in altri strumenti normativi, si possono evincere alcuni elementi “constitutivi” della nozione di disastro che si possono identificare alla luce delle **cause,** degli **effetti**, della **portata** dei disastri.

Disastro

Cause - Rispetto ad altri strumenti normativi internazionali ad esso precedenti, il Progetto di articoli della CDI evita di definire disastro una situazione già presente o che si sarebbe potuta presentare improvvisamente, indipendentemente da una causa diretta. Questa formulazione non è stata adottata per **evitare di dover includere** crisi che non possono essere considerate *stricto sensu* dei disastri, come **le crisi politiche ed economiche** che non presentano **elementi di causalità diretta**.

Effetti – Nella definizione della CDI gli effetti costituiscono l'elemento costitutivo caratterizzante la fattispecie nella misura in cui si parla di "widespread loss of life, great human suffering and distress or large-scale materiale or environmental damage".

Portata – *Large-scale vs. small scale* che rinvia quindi agli effetti del disastro sulla **società vs. comunità**. Nel progetto di articoli la soglia è pertanto volutamente restrittiva rispetto a quanto avviene in altri corpi normativi dove le disposizioni tendono ad essere più ampie. ES.: nel *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* (DRR) 2015-2030 si è adottata la formulazione "*small-scale…frequent… disasters*" considerando che questi ultimi comportano perdite umane, materiali, economiche o ambientali della comunità coinvolte talmente gravi da superare la loro capacità di risposta con risorse e mezzi propri.

Disastro

Componenti del disastro – **I disastri naturali e i disastri antropici**

Seppur spesso causati dalla **natura**, i disastri possono avere **origini umane**. Il progetto di articoli della CDI non presenta questa differenziazione all'art. 3, poiché nella pratica risulta particolarmente complesso discriminare gli eventi sulla base della loro origine. Le differenti componenti del disastro possono essere così fortemente interconnesse da non consentire sempre una caratterizzazione esclusiva dell'una o dell'altra. Per la definizione di disastro può tuttavia essere significativa **la distinzione tra l'origine dell'evento e l'evento *per se*.** (ES. Inondazione provocata dalla distruzione di una diga per un terremoto, un attacco terroristico o un attentato commesso da un terzo stato).

Il disastro è il risultato della combinazione del pericolo, delle condizioni di vulnerabilità e dell'insufficiente capacità o mezzi in grado di ridurre le conseguenze negative del rischio.

DISATRO = VULNERABILITA' E RISCHIO / INCAPACITA' LOCALI

Il disastro avviene quando un rischio ha impatto su una popolazione e/o su un territorio vulnerabile, quindi la combinazione di rischi, vulnerabilità e incapacità di ridurre le conseguenze negative potenziali del rischio si tramutano in disastro.

Sfollamenti/migrazioni e conflitti armati sono disastri?

- Sfollamento: il progetto della CDI non risolve il problema dell'inclusione del "displacement" nella definizione di disastro, in quanto forma di sofferenza umana contenuta nella definizione *ex* art 3. Seppur evidentemente innovativa e difficilmente adottabile, la *ratio* della proposta volta ad includere si basa sul fatto che gli sfollamenti sono considerati una delle più ricorrenti conseguenze dei disastri.

- L'identificazione tra conflitto armato e disastro è esclusa dal progetto della CDI, pertanto l'articolo 3 non presenta alcun nesso con la soglia di applicabilità del diritto internazionale umanitario (*ius in bello*).

Il terremoto in Nepal (2015)

L'impatto di un disastro naturale non dipende soltanto dalla potenza del fenomeno in cui esso si concreta, ma soprattutto dal grado di esposizione e vulnerabilità della popolazione che viene colpita.

Ban-Ki Moon, "the more Governments, UN agencies, organizations, businesses and civil society understand risk and vulnerability, the better equipped they will be to mitigate disasters when they strike and save more lives". Prescindendo dalle discussioni in tema di prevedibilità scientifica dei terremoti, era chiaro che un terremoto di alta magnitudo (7.8) avrebbe rappresentato un disastro per il Nepal per:

- densità elevata della popolazione;
- inesistenza di edifici antisismici;
- inesistenza di mappatura sistematica del rischio sismico.

Questi fattori evidenziano che la distruttività di un disastro non dipende solamente dalla natura, ma dal modo in cui l'essere umano si organizza per affrontarla.

Il diritto internazionale assume quindi un ruolo centrale nella gestione dei disastri, essendo il corpo normativo di un'organizzazione tesa a sopperire alle inadeguatezze e alle carenze dei governi nazionali rispetto al grado di vulnerabilità delle società

Il terremoto in Nepal (2015)

La situazione post-sisma è apparsa particolarmente critica per quanto riguarda la difficoltà nella distribuzione degli aiuti.

Tali problemi sono stati causati:

- dalle piccole dimensioni dell'aeroporto di Katmandu;
- dalle difficoltà nel raggiungere i villaggi isolati su un territorio di conformazione geologica prevalentemente montagnosa;

MA SPECIALMENTE

- dai controlli doganali lenti e rigidi (difficoltà burocratica) che hanno ritardato significativamente l'entrata nel Paese di personale specializzato e di beni di prima necessità, impedendo così di sfruttare ore e giorni preziosi per salvare vite umane.

Quale quindi lo stato dell'arte del diritto internazionale di risposta ai disastri? Quali gli effettivi per superare queste difficoltà e in quale misura lo Stato e la Comunità internazionale sono responsabili per quanto riguarda la gestione della risposta al disastro?

E LO “STATO DI CRISI”?

Etimologia di crisi: deriva dal verbo greco κρίνω, "crino”, che significa "giudicare" e da κριτής, "critès", è il giudice. La radice si può trovare anche nel latino latino *cerno*, da cui, in italiano, "discernere" e, appena un po' più mascherato, "discriminare". L'idea di fondo: giudicare basandosi sulle differenze discriminanti che quindi possono segnare la soglia da una condizione ad un'altra; mettere in discussione sospendendo le rassicuranti certezze dello *status quo*, e non escludendo un possibile cambiamento da una situazione positiva ad una negativa per poi ricostruire (dopo la crisi) una situazione positiva, ma diversa.

La crisi è appunto un **processo di evoluzione e modifica strutturale dello *status quo*** non governabile con gli strumenti dell’ordinaria amministrazione, ma che richiede uno sforzo “straordinario” di mitigazione degli effetti negativi, al fine di ristabilire lo *status quo ante* o di condurre ad una nuova situazione di equilibrio “governabile” con gli strumenti dell’ordinaria amministrazione

E LO “STATO DI CRISI”?

Assenza di una definizione giuridica

La Carta delle Nazioni Unite fa riferimento a categorie come “controversie” e “situazioni” la cui continuazione è suscettibile di mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale (Cap. VI) o “minaccia alla pace” o “rottura della pace” (Cap. VII)

Definizione ai fini del presente corso*: stato di crisi è una situazione che per sua natura incide strutturalmente sulla capacità della comunità internazionale e/o dei governi nazionali di provvedere ai bisogni primari della popolazione*

La crisi economica esula dal corso perché riguarda principalmente i rapporti e l’analisi macro-economica e perché ci si occuperà principalmente di **crisi con una prevalente componente umanitaria**: ovvero **crisi complesse** che ostacolano un ampio numero di persone ad accedere ai loro bisogni fondamentali, come il cibo, l’acqua potabile, la salute e un rifugio sicuro.

CATEGORIZZAZIONE DELLE CRISI

Non appare esista ad oggi una semplice categorizzazione delle crisi. Differenti comunità o agenzie coinvolte tendono ad avere definizioni legate al proprio specifico mandato. Si pensi ad esempio alle organizzazioni che si occupano di crisi umanitarie esacerbate da conflitti armati interni o internazionali (ICRC) e agenzie che si concentrano principalmente sui disastri naturali (UN OCHA o ECHO/ EU) o organizzazioni che si dedicano principalmente a crisi relative alla salute pubblica (OMS).

La Federazione Internazionale della Croce Rossa (IFRC) enumera e riconosce categorie che includono differenti tipi di disastri naturali, di disastri tecnologici (fuoriuscite pericolose di materiale da centrali nucleari, incidenti nucleari sul modello di Chernobyl o Fukushima, esplosioni chimiche) e disastri di natura umana connessi a "guerre civili, e conflitti internazionali". Mentre UN OCHA – in particolare il settore che si occupa della risposta umanitaria – tende a distinguere tra i disastri naturali *tout court* e le emergenze complesse che sono connesse con i conflitti armati e con le guerre.

Crisi complesse di tipo umanitario

- Una emergenza complessa è "a humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single and/or ongoing UN country programme"(UN Inter-Agency Standing Committee - IASC).

- Una emergenza politica complessa è più specificamente una: "situation with complex social, political and economic origins which involves the breakdown of state structures, the disputed legitimacy of host authorities, the abuse of human rights and possibly armed conflict, that creates humanitarian needs". La locuzione è generalmente utilizzata per differenziare i bisogni umanitari che sorgono da situazioni di conflitto e instabilità da quelli causati da disastri naturali (ALNAP – rete ONG sulla valutazione dell'assistenza umanitaria).

Humanitarian/Umanitario

- Humanitarian dal francese *humanitaire*

"A person who seeks to promote human welfare". (Oxford Pocket Dictionary, 1992).

"Humane, benevolent, beneficent, kind, good, considerate, compassionate, sympathetic, understanding, merciful, lenient, gentle, generous, magnanimous, public-spirited, unselfish, Philanthropic, altruistic, charitable, welfare, N.Philantropist, altruist, benefactor, do-gooder, Good Samaritan, social reformer" (Penguin Concise Thesaurus).

- Battaglia di Solferino (giugno 1859) tra esercito austriaco e francese durante seconda guerra di indipendenza;
- Henry Dunant e la nascita del diritto internazionale umanitario (*stricto sensu*).

Assistenza umanitaria internazionale

“Possono correttamente qualificarsi come umanitari quegli aiuti internazionali finalizzati esclusivamente a salvaguardare la vita e la dignità umana, nonché ad alleviare le sofferenze nel corso di un’emergenza e nel periodo immediatamente successivo ad essa. Per essere considerata come umanitaria tale assistenza deve inoltre rispondere ai principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità ed indipendenza” (definizione OCSE di assistenza umanitaria).

L’assistenza umanitaria dunque include la protezione delle **popolazioni civili** (**elemento soggettivo**) e di coloro che abbiano abbandonato le ostilità, la fornitura di cibo, acqua, rifugi, latrine, servizi medico-sanitari e altri **beni essenziali** a beneficio delle popolazioni colpite, per assicurare **risposte immediate** ai bisogni primari e facilitarne il **ritorno alla normalità**. Le finalità sono la **salvaguardia di vite umane, alleviamento della sofferenza e il mantenimento della dignità umana** nel **corso e successivamente** (**elemento temporale**) al verificarsi di **emergenze causate dall’uomo e di disastri naturali** (**natura della crisi**), la prevenzione di tali emergenze e disastri e la preparazione ad essi (***crisis management***).

Assistenza umanitaria internazionale

L'assistenza umanitaria può essere suddivisa in **tre categorie** in base al differente livello di coinvolgimento con la popolazione colpita:

1. **Assistenza diretta** – è l'assistenza frontale di distribuzione di beni e servizi;
2. **Assistenza indiretta** – è l'assistenza non immediata alla popolazione e coinvolge attività prevalentemente logistiche quali il trasporto di beni e personale di soccorso.
3. **Supporto alle infrastrutture** – comporta la fornitura di servizi generali (ricostruzione di strade, gestione dello spazio aereo, fornitura di acqua potabile ed elettricità) che facilitino il soccorso anche se non sono visibili o destinati alla popolazione direttamente colpita dalla crisi.

Principi e definizione dell’assistenza umanitaria

Così come delineati dalla Croce Rossa Internazionale sono quattro i principi cardine dell’**assistenza umanitaria**:

1. **Umanità** - L’aiuto umanitario nasce dall’esigenza primaria di portare assistenza senza discriminazione ai feriti sul campo di battaglia e alle vittime dei disastri naturali, di prevenire ed alleviare la sofferenza umana ovunque si verifichi. Il suo obiettivo è quello di proteggere la vita e la salute, ed assicurare il rispetto per l’essere umano.
2. **Neutralità** - Al fine di assicurarsi la fiducia di tutte le parti coinvolte, chi svolge l’azione umanitaria non deve prendere posizione nel corso delle ostilità, o prendere parte in alcun caso a controversie di natura politica, razziale, religiosa o ideologica. Tale astensione è limitata esclusivamente dall’esigenza di denunciare il mancato rispetto del diritto umanitario.
3. **Imparzialità** - L’aiuto umanitario non fa alcuna discriminazione sulla base della nazionalità, della razza, delle credenze religiose e di classe, o dell’opinione politica. Il suo obiettivo è esclusivamente quello di alleviare le sofferenze dando priorità a coloro i quali soffrono condizioni di maggiore privazione.
4. **Indipendenza** - L’aiuto umanitario è per sua stessa natura indipendente, ovvero svincolato da condizionamenti politici, economici, militari o di altra natura.

Un principio ulteriore che è associato ai precedenti è il **principio di sussidiarietà** in base al quale, fatte salve le responsabilità delle istituzioni nazionali e il quadro normativo di riferimento, si evidenzia il ruolo chiave svolto dalle organizzazioni umanitarie della società civile e della comunità internazionale.

Strumenti normativi di riferimento

1. Assistenza umanitaria in tempo di guerra

Il riferimento normativo immediato è la IV Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempo di guerra e il II Protocollo aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati del 1977.

Ulteriore riferimento imprescindibile è al *corpus* normativo relativo ai diritti umani.

La consacrazione del diritto all'assistenza umanitaria nel diritto internazionale umanitario si basa su due principi sui quali si fonda l'intero corpo normativo:

- il dovere di distinguere tra civili e combattenti;
- il dovere di assicurare rispetto, protezione e trattamento umano per coloro che non partecipano o non partecipano più alle ostilità.

Il concetto ampio di "protezione" previsto da questo principio ricomprende chiaramente l'assistenza delle persone che hanno bisogno e ed stato successivamente disciplinato da convenzioni e protocolli.

Per quanto riguarda la situazione in cui sia in atto un conflitto armato, **la IV Convenzione di Ginevra sulla protezione dei civili in tempo di guerra agli artt. 55 e 81**, stabilisce espressamente il **dovere** degli Stati di **fornire aiuto umanitario** alla popolazione civile della parte avversa sotto il proprio controllo, e se non in grado, di accettare l'offerta di una parte terza di fornire l'aiuto necessario (artt. 23 e 38-39).

La quarta Convenzione di Ginevra inoltre si limita a prevedere l'obbligo in capo agli Stati e il diritto delle vittime all'assistenza umanitaria solo nell'ambito dei conflitti armati internazionali o in situazioni di occupazione. Per quanto riguarda i conflitti armati interni, la norma è tuttavia deducibile dall'art. 3 comune alle quattro convenzioni, in particolare dal divieto di violenze contro la vita e l'integrità corporale.

L'art. 18 del secondo Protocollo addizionale del 1977 applicabile ai conflitti armati non-internazionali stabilisce il diritto all'assistenza umanitaria, imponendo alle parti al conflitto l'obbligo di accettare l'assistenza umanitaria essenziale alla sopravvivenza della popolazione.

In ogni caso, l'art 3 comune, così come osservato dalla Corte Internazionale di giustizia, stabilisce un diritto umano fondamentale per tutti gli individui che non prendono parte alle ostilità – siano esse di natura internazionale o non internazionale.

Strumenti normativi di riferimento

2. Assistenza umanitaria in caso di emergenza in tempo di pace

Diversamente da quanto avviene per l'assistenza umanitaria in tempo di guerra, gli strumenti normativi in questo ambito sono frammentati e non costituiscono un **corpus** coeso e definito. Si reperiscono solamente incoraggianti esempi di moderna legislazione internazionale concentrati su specifiche questioni, come la Convenzione di Tampere del 1998 che disciplina aspetti relativi alla mitigazione dei disastri e alle operazioni di soccorso, ma non esiste una normativa quadro di riferimento.

Si possono identificare varie fonti da cui si possono dedurre norme e principi applicabili all'assistenza umanitaria in situazioni di disastro che tuttavia hanno differente natura giuridica.

- principi generali di diritto internazionale;
- norme relative alla protezione dei diritti umani che possono, *inter alia*, essere applicate anche all'assistenza umanitaria;
- norme di natura consuetudinara e, in alcuni casi di *ius cogens*;

O, per contro,

- disposizioni di *soft law*.

Siamo quindi in presenza di una normativa varia che può essere:

- generale e universale;
- regionale o sub-regionale;
- o che si limita ad essere applicata nel quadro delle operazioni messe in atto da attori intergovernativi o non governativi.

Strumenti normativi di riferimento

- **Principi sui diritti umani fondamentali**: diritto alla vita, diritto alla salute e diritto all'integrità fisica contenuti in strumenti convenzionali e di diritto consuetudinario creano l'obbligo generale di assistere gli individui i cui diritti umani sono messi in pericolo.

L'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclama il diritto alla vita è confermato all'art. 6.1. del Patto sui diritti civili e politici è un diritto che genera un obbligo *erga omnes.* Nelle situazioni di emergenza solo l'assistenza umanitaria può assicurare la protezione di questo diritto.

- Strumenti convenzionali *ad hoc* da cui si può desumere il riconoscimento del diritto all'assistenza umanitaria: Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati.

- Alcuni strumenti costitutivi delle organizzazioni intergovernative (**sistema onusiano**) e alcune delle loro decisioni, contengono norme rilevanti non solo per la loro attività umanitaria, ma per il loro peso nella comprensione e nel regolamento dell'assistenza umanitaria. Nel 1984 era stato suggerito di concludere un trattato in materia di "expediting the delivery of emergency assistance".

Nel 1988 l'Assemblea Generale ha adottato la risoluzione 43/131 sugli obblighi degli Stati e delle organizzazioni internazionali in queste circostanze.

I principi-guida relativi alle fasi che caratterizzano le situazioni che richiedono assistenza umanitaria nel settore dei disastri naturali è contenuto nell'annesso alla risoluzione 42/181 adottato dall'Assemblea Generale nel 1991.

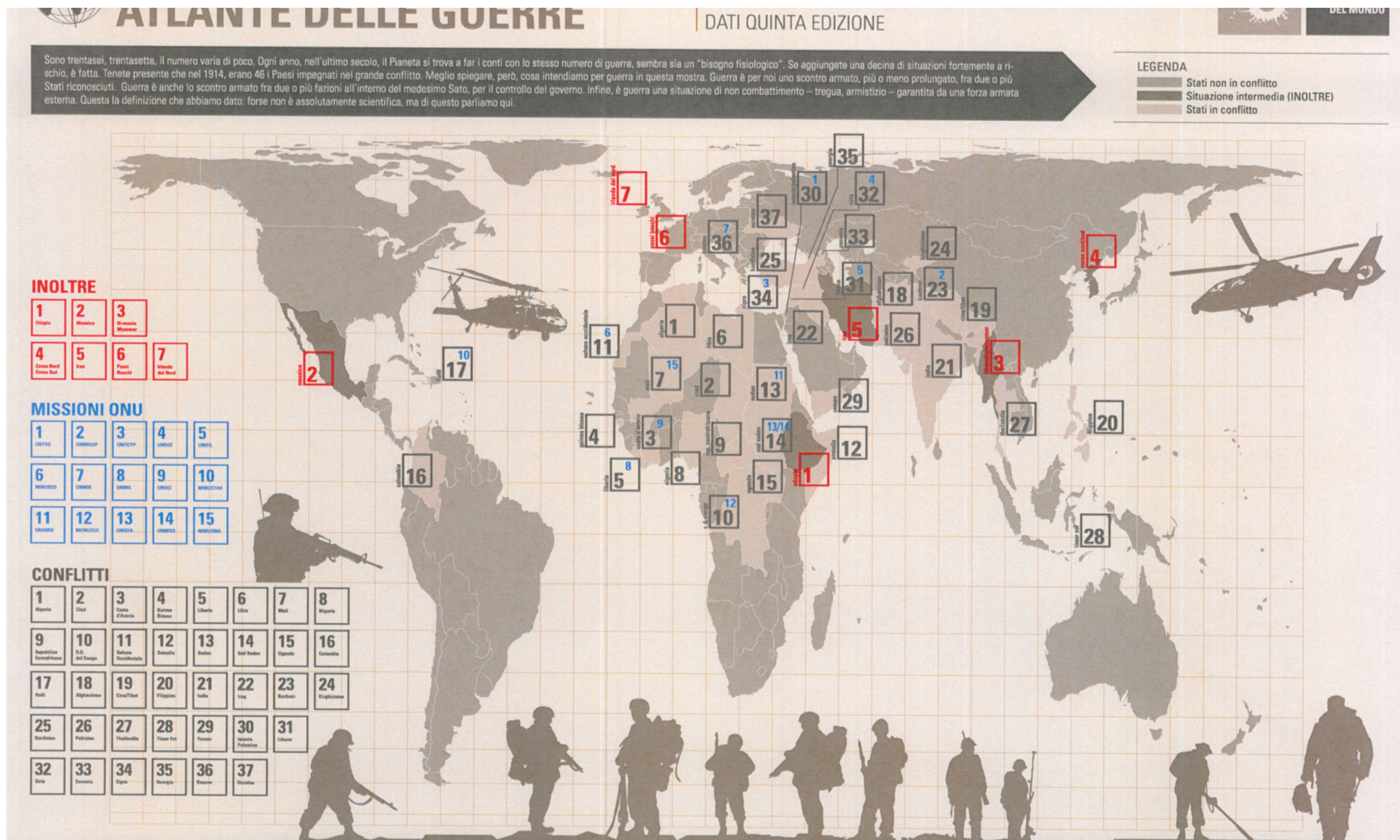
In ogni circostanza che presenta, l'Assemblea Generale adotta risoluzioni ad hoc e conclusioni specifiche relative alla risposta umanitaria specifica (ris. 64/250 del 2010 sull'emergenza umanitaria a seguito del terremoto in Haiti).

- **A livello regionale**, gli Stati europei hanno fatto riferimento a queste tematiche nel 1991 con il "Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension" e nel 1996 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato il regolamento 1257/96 relativo all'aiuto umanitario.

- Anche il **Comitato Internazionale della Croce Rossa, insieme alla Federazione della Croce Rossa** sono attori fondamentali nella progressiva codificazione di principi generali di diritto relativamente all'assistenza umanitaria. Nel 1969 sono stati adottati "The principles and Rules of the Red Cross Disaster Relief" che sono stati regolarmente rivisti e rielaborati negli anni. Nel 1993 il Consiglio dei delegati ha adottatodue importanti strumenti: "Resolution on the Principles and Action in International Humanitarian Assistance and Protection" e "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governamental Organizations in Disaster Relief Programmes".

Alla luce di questa attività, nel 2002 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha indicato IFRC guida nello sviluppo del diritto internazionale dei disastri.

I conflitti armati nel mondo oggi



Il conflitto armato come crisi complessa

- Pluralità di attori coinvolti nel conflitto (interni ed esterni)
- Cause sociali, economiche e politiche
- Pluralità di attori coinvolti nella gestione della crisi con “agende” diverse (interni ed esterni)
- *Spill-over effects*

Il conflitto armato come crisi complessa: il caso Siria

- Pluralità di attori coinvolti nel conflitto (governo, ribelli locali, ISIS, Hezbollah)

- Cause sociali, economiche e politiche (primavera araba, crisi economica, esclusione di gruppi etnici maggioritari, instabilità regionale)

- Pluralità di attori coinvolti nella gestione della crisi (Nazioni Unite, Russia, Paesi occidentali, attori regionali)

- *Spill-over effects* (rafforzamento ISIS in Paesi confinanti, flusso di rifugiati verso l'Europa e Paesi confinanti)

Influenza reciproca tra cause naturali e conflitto (1)

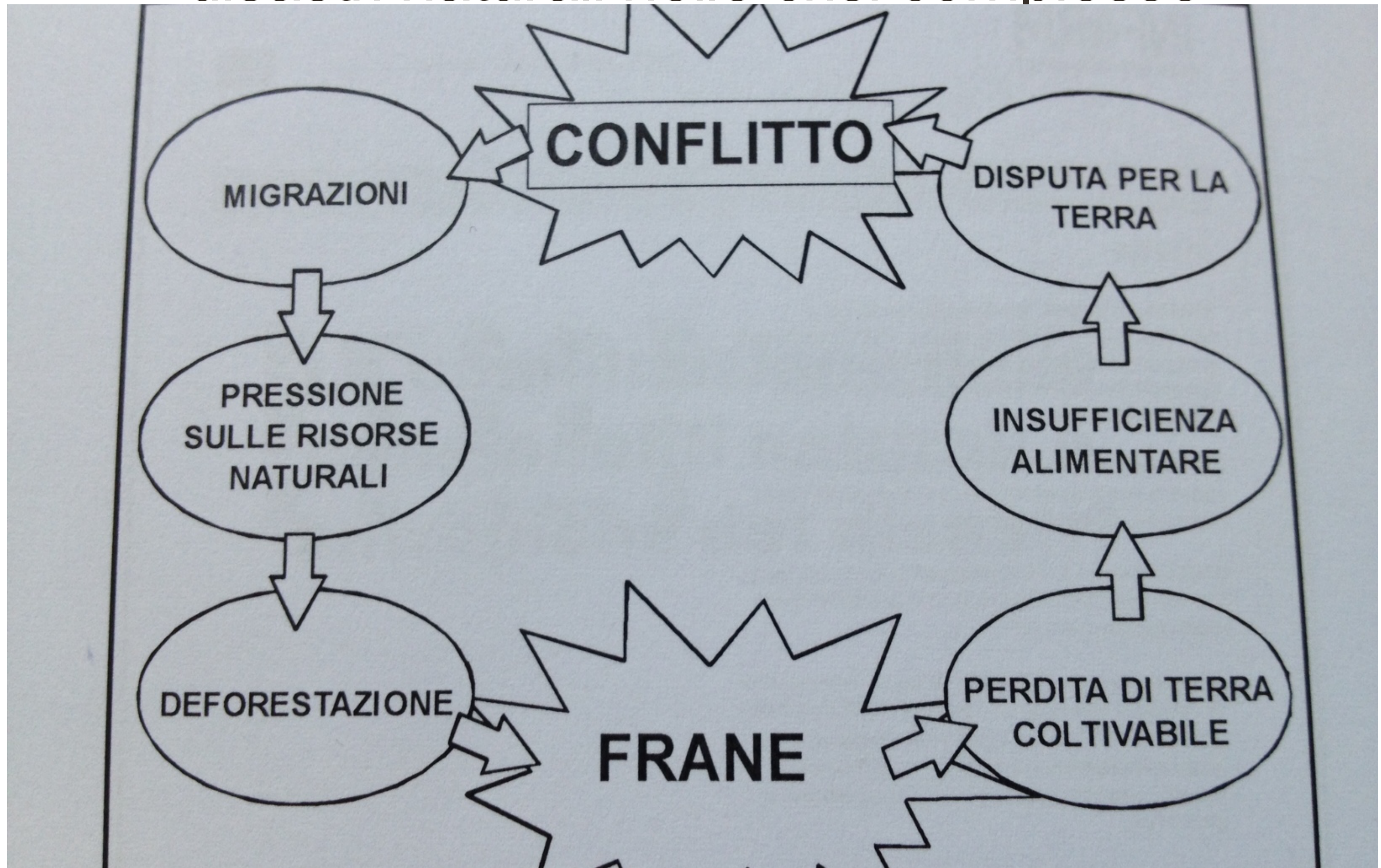
Conflitto e disastri naturali:

il conflitto contribuisce al disastro naturale

Disastri naturali e conflitto:

il disastro naturale contribuisce al conflitto

Un esempio di interdipendenza tra conflitti e disastri naturali nelle crisi complesse



Influenza reciproca
tra cause naturali e conflitto (2)

Tsunami 2004

Indonesia/Aceh: il conflitto si è risolto grazie al disastro

Sri Lanka/Tamil: il disastro ha peggiorato il conflitto

Conflitto armato nel diritto internazionale umanitario

Conflitti armati internazionali e occupazioni

Art. 2 comune GCs:

”[…], the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them.

The Convention shall also apply to all cases of partial or total occupation of the territory of a High Contracting Party, even if the said occupation meets with no armed resistance".

Conflitto armato nel diritto internazionale umanitario

Conflitti armati di carattere non internazionale

Applicazione dell'articolo 3 comune GCs:

"In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions:

(1) Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed ' hors de combat ' by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.

To this end, the following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the above-mentioned persons:

(a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;

(b) taking of hostages;

(c) outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;

(d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples.

(2) The wounded and sick shall be collected and cared for."

Conflitto armato nel diritto internazionale umanitario

Conflitti armati di carattere non internazionale (governo c. insorti)

Art. 1 Protocollo II GC:

“This Protocol, which develops and supplements Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 without modifying its existing conditions of application, shall apply to all armed conflicts which are not covered by Article 1 of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) and which take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol.

This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts.”

Conflitto tradizionale e “guerra asimmetrica”

- Conflitto tradizionale inteso come conflitto armato tra eserciti regolari in cui vi è un generale riconoscimento dell’applicabilità delle norme di diritto internazionale umanitario

- “[…] the term asymmetric warfare may be understood to apply to armed hostilities in which one actor/party endeavours to compensate its military, economic, or other deficiencies by resorting to the use of methods or means of warfare that is not in accordance with the law of armed conflict, or with other rules of public international law. It is important to stress that the motives or strategic goals of asymmetric warfare, while important to understand, are irrelevant from a legal point of view.” (Heinschtel von Heigel, MPEPIL, 2010)

Terrorismo internazionale

- Difficoltà di ricomprendere il fenomeno del terrorismo internazionale nelle categorie tradizionali del diritto internazionale
- Difficoltà di giungere ad una convenzione multilaterale in sede ONU
- Pressione sullo *jus ad bellum* (es. nozione di legittima difesa)
- Pressione sullo *jus in bello* (es. nozione di “unlawful combatant”, nozione di “conflitto armato”)
- Pressione sulla disciplina internazionale in materia di tutela diritti dell’uomo (casi *Kadi*)

Gli attori coinvolti

Attori che intervengono nella gestione delle crisi sia *ex-ante*, qualora possibile, o – come più spesso avviene – *ex-post.* La risposta umanitaria è assai complessa e specialmente l’aspetto del coordinamento tra attori che presentano diversa natura e modalità di dispiegamento.

Ogni crisi è unica e valutarne la natura, in alcuni casi complessi, può essere più difficile specialmente se si considera la fluidità delle circostanze cui bisogna rispondere. Si possono notare delle similitudini, ma l’unicità implica modalità di risposta specifiche da parte della Comunità Internazionale e gli attori coinvolti che possono essere diversi e di diversa natura a seconda delle esigenze peculiari proposte dalla situazione cui bisogna far fronte.

Gli attori coinvolti

Qualora la risposta si basi su un **modello internazionale** al fine di strutturare un approccio **“multinational, multiagency and multiorganizational”** gli attori coinvolti saranno**:**

- i Governi nazionali che hanno la responsabilità di risolvere la crisi e, nel caso in cui debbano risolvere un’emergenza di carattere umanitario, un diritto obbligo di “seek and receive assistance”;

- i **contingenti militari delle Nazioni Unite** appartenenti alle missioni di *peace-keeping, peace-building* e *peace-enforcing*, qualora in presenza di un conflitto armato e i **contigenti nazionali**;.

- **organismi intergovernativi internazionali e regionalii**: Nazioni Unite e NATO.

- le **Agenzie delle Nazioni Unite**, se possono lavorare in condizioni di sicurezza adeguate.

Le Agenzie delle Nazioni Unite sono indipendenti dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e dall’Assemblea Generale e si attivano su mandato al fine di soddisfare i bisogni umanitari in base a quanto previsto dal diritto internazionale. Le responsabilità di questi attori si sono espanse in maniera esponenziale negli ultimi due decenni per far fronte alle numerose emergenze complesse in atto.

Le maggiori agenzie coinvolte, ciascuna con funzioni specifiche rispetto alle proprie finalità generali sono:

1. **L’Ufficio dell’Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR)**

L’Ufficio dell’Alto Commissario, istituito dall’Assemblea Generale nel 1950, “shall assume the function of providing international protection ... and of seeking permanent solutions for the problem of refugees.” Da allora il mandato è stato ampliato e ulteriori attività includono azione e partecipazione “ at the invitationof the Secretary-General, in those humanitarian endeavours of the United Nations for which the Office has particular expertise and experience.” Con una specifica designazione del Segretario Generale, l’Alto Commissariato ha la responsabilità degli sfollati.

Gli attori coinvolti

2. **Il programma alimentare mondiale** (WFP)

E' l'agenzia che si occupa di distribuzione del cibo delle Nazioni Unite non solo per rispondere alle emergenze, ma offrendo anche assistenza di lungo periodo.

3. **L'ufficio per il coordinamento degli aiuti umanitari** (OCHA) è stato istituito per fornire il coordinamento nella risposata umanitaria delle Nazioni Unite. Il coordinamento è messo in atto (i) attraverso la nomina di un "Emergency Relief Coordination", (ii) la designazione di un'agenzia ONU che svolga il ruolo di capo fila tra le altre agenzie coinvolte, e (iii) la previsione di un "Interagency Standing Commitee" che rappresenta le agenzie delle Nazioni Unite, le Organizzazioni Non Governative e il Movimento della Croce Rossa Internazionale. In casi particolarmente complessi o di larga-scala il Segretario Generale ha la facoltà di nominare un rappresentante speciale per coordinare e guidare la risposta delle Nazioni Unite. Il rappresentante OCHA è anche a capo del centro logistico delle Nazioni Unite. Un ufficio analogo a livello regionale, Europeo, si deve ricordare l'EU Humanitarian Aid and Civilian Protection Deprtment.

Solamente in una fase successiva all'immediato intervento di carattere umanitario coinvolte le agenzie che si occupano principalmente di cooperazione allo sviluppo come ad esempio L'United Nations Development Programme (UNDP).

4. **L'Organizzazione Mondiale della Sanità** si attiva principalmente per rispondere a crisi di natura sanitaria (Ebola, influenze suina e aviaria).

- **Le organizzazioni non governative** (ONG).

- **La Croce Rossa Internazionale**.

- **Organizzazioni per la cooperazione e il coordinamento Civile-Militare**: che rappresentano il luogo di contatto tra forze militari agenzie governative, autorità civili, organizzazioni internazionali e regionali, ONG, organizzazioni volontarie private e la popolazione dove si definiscono le *policy* di cooperazione e le linee-guida di coordinamento per raggiungere in maniera efficace ed efficiente le finalità dell'assistenza umanitaria.

- **Agenzie dei paesi donator**i che sono principalmente rappresentative di paesi occidentali, sono i maggiori finanziatori delle agenzie delle Nazioni Unite e delle ONG. Svolgono un forte potere nella determinazione delle linee politiche che determina la direzione che devono prendere gli aiuti umanitari (es.: USAid, AusAID, JICO e anche la Cooperazione Internazionale italiana).